

**O PODER JUDICIÁRIO COMO REVISOR DE ATOS ADMINISTRATIVOS
FUNDADOS NA RELAÇÃO CONSUMERISTA: ANÁLISE DECORRENTE DAS
CONDENAÇÕES APLICADAS PELOS PROCONS E DAS DEMANDAS AJUIZADAS
NOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS**

**CAMILA BRAGA CORRÊA¹; DIEGO HENRIQUE DAMASCENO COELHO²;
FLÁVIO RIBEIRO CARVALHO³**

¹ Mestra em Justiça Administrativa – PPGJA (UFF), Especialista em Direito Civil (FDV), Especialista em Direito do Consumidor (LFG), Bacharel em Direito pela FDV, Professora no Centro Universitário UNIFACIG. E-mail: camilabragacorrea@gmail.com

² Mestre em Justiça Administrativa - PPGJA (UFF); MBA em Gestão Pública (UCAM); Especialista em Direito e Processo do Trabalho com Habilitação no Magistério Superior (FDDJ); Especialista em Pedagogia e Docência em Educação Profissional e Tecnológica (UCAM). Bacharel em Direito. E-mail: profdiego@protonmail.com.

³ Mestre em Justiça Administrativa – PPGJA (UFF); Especialista em Direito e Processo do Trabalho (UCAM); Bacharel em Direito (UFF). E-mail: flavioribeiro10@gmail.com

RESUMO

O presente artigo se propõe a amplificar a visibilidade acerca da judicialização das questões consumeristas, analisando, principalmente as questões legislativas, doutrinárias e jurisprudenciais acerca da atuação das Fundações de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON's), delineando os contornos da discussão quanto aos conceitos e posicionamentos teóricos, alinhados a uma perspectiva estatística, de análise de resultados quantitativos, bem como sobre os seus desdobramentos secundários. Para esquadriar o objeto deste estudo, examinou-se a atuação administrativa dos PROCON's, observando a forma de acesso dos consumidores na esfera judicial, para então verificar a legitimidade das decisões administrativas dentro da jurisprudência, bem como as causas que ensejam o ajuizamento das demandas consumeristas e as consequências para o Poder Judiciário. O recorte metodológico foi desenvolvido mediante pesquisa bibliográfica, com revisão da legislação, da doutrina e da jurisprudência dos tribunais estaduais, em um procedimento quantitativo-qualificativo e descritivo de conceitos e resultados. Conclui-se que as temáticas consumeristas, apesar de terem mecanismos de deferência de atuação, não comportam métodos capazes de estancar o acesso ao Judiciário.

Palavras-chave: Atuação do PROCON; Demandas Consumeristas; Direito do Consumidor; Procedimento de Jurisdição Administrativa; Revisão de Atos Administrativos.

**THE JUDICIAL POWER AS A REVIEWER OF ADMINISTRATIVE ACTS BASED
ON CONSUMER RIGHTS: ANALYSIS ARISING FROM CONDITIONS APPLIED
BY PROCONS AND THE DEMANDS HELD IN CIVIL SPECIAL COURTS**

ABSTRACT

This article intends to amplify the visibility about the judicialization of consumerist issues, analyzing mainly the legislative, doctrinal and jurisprudential questions about the performance of the Brazilian Consumer Protection and Defense Foundations – also known by its acronym as “PROCONs”, outlining the contours of the discussion, regarding the concepts and positions theoretical, aligned to a statistical perspective, of analysis of quantitative results, as well as on its secondary developments. To examine the object of this study, the administrative performance of PROCONs was analysed, observing the form of consumer access in the judicial sphere, to then verify the legitimacy of administrative decisions within the jurisprudence, as well as the causes that lead to the filing of consumer demands. and the consequences for the Judiciary. The methodological approach was developed through bibliographic research, with review of the legislation, doctrine and jurisprudence of the state courts, in a quantitative-qualifying and descriptive procedure of concepts and results. It is concluded that the consumerist themes, despite having mechanisms of deference of performance, do not include methods capable of stopping access to the Judiciary

Keywords: Administrative Jurisdiction Procedures; Consumer Legislation; Consumer Procedures; PROCON's Performance; Review of Administrative Acts.

1 INTRODUÇÃO

Para fazer frente ao dinamismo do mercado, a Administração Pública tem buscado atuar e gerenciar a defesa do consumidor por meio de sua fiscalização, através de políticas públicas implementadas para tanto, como também na facilitação das soluções de conflitos entre fornecedores e consumidores.

Em tempos nos quais a discussão sobre a judicialização tem sido objeto de estudo sobre perspectivas materiais e processuais, voltando-se para a composição da solução do conflito com foco na cooperação dos concernidos, é que a pretensão deste trabalho se volta para uma análise dos efeitos da litigiosidade repetitiva das demandas consumeristas, sob dois prismas: (I) quanto às decisões administrativas proferidas pelos PROCON's e que se tornam objeto de análise judicial; e (II) quanto ao comportamento do consumidor, o qual pode optar por acessar ou não a esfera administrativa, mas costuma comparecer perante o poder Judiciário.

As repercussões de demandas adjudicadas, decorrentes das reclamações consumeristas, formam a amostra analisada neste trabalho, no intuito de avaliar a efetividade

da deferência aplicada em seus campos metodológicos, procedimentais e práticos, para cuidar dos processos lastreados nas legislações conexas aos direitos dos consumidores.

Dessa forma, a metodologia adotada em sede de pesquisa científica abarca a revisão bibliográfica, com análise e releituras da legislação, da doutrina e da jurisprudência mais modernas e concatenadas ao caso em discussão, empregando os procedimentos quantitativo e descritivo de conceitos e resultados, tendo por objetivo a crítica a dados estatísticos sobre PROCON's e o consumo, decisões judiciais de tribunais estaduais no Brasil e construtos jurídicos que definem as formas como demandas consumeristas se encontram inseridas e adquirem processabilidade.

2 O CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR E A APLICAÇÃO DE SANÇÕES ADMINISTRATIVAS PELOS PROCONS

As normas administrativas que asseguram defesa de direitos dos consumidores foram sancionadas ao longo da história legislativa brasileira, desde o período colonial, até o presente Republicanismo Federativo, instituído pela Constituição Federal – CF, de 1988 (BRASIL, 2018).

A criação das Fundações de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON's), cuja previsão de competência jurisdicional pode abranger municípios, territórios ou estados, (BRASIL, 1997, on-line) teve como finalidade a “busca pela efetivação de projetos pelos quais fosse assegurado o equilíbrio entre as partes em todas as fases do contrato” (DENARI; GRINOVER, 2001, p. 84). Para estar mais próxima das causas inseridas no universo do consumo, referida instituição encontra-se inserida nos quadros do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) e participa de uma rede de atendimento na proteção do vulnerável, também exercendo atividade de fiscalização dos fornecedores, por meio de controle e de limitação de bens e serviços no resguardo da vida, saúde, segurança e bem-estar do consumidor, além de se voltar também para o resguardo das questões de caráter informativo sobre o bem ou serviço ofertado (GRINOVER *et al*, 2017, p. 27).

Nesse prisma, o Código de Defesa do Consumidor (CDC) (BRASIL, 1990, on-line) representa um microssistema jurídico capaz de regular as relações entre consumidores e fornecedores, dentro das esferas civil, penal e administrativa. No tocante aos procedimentos

referentes ao processo administrativo que, apesar de o CDC (*Ibidem*) não tratá-los de forma específica (já que no Capítulo VII, do Título I, que compreende os artigos 55 a 60 não há nenhuma referência ou sistematização procedimental a ser observada pelos órgãos públicos com atribuição de fiscalização/poder de polícia), tampouco pontuar os parâmetros com os quais será estabelecido o contraditório, advertindo-se tão somente sobre a necessidade de se assegurar a ampla defesa, pois "esse microssistema normativo é que introduz no ordenamento jurídico pátrio os deveres administrativos dos fornecedores e que, violados, ensejam a aplicação das correspondentes sanções administrativas" (DENARI, 2001, p. 571), nem por isso se cogita a não existência de processo (com regras previamente estabelecidas) mediante efetiva participação dos envolvidos, desde a ciência do objeto da acusação, até o momento processual de manifestação e de produção de provas, pois a apuração de infrações decorrentes de condutas arbitrárias cometidas por fornecedores obedecem às exigências contidas no Decreto nº 2.181/97 (BRASIL, 1997, on-line).

Outro ponto a ser enfrentado, refere-se à competência dos entes federativos para normatização, controle e fiscalização da produção e distribuição de bens e serviços, cuja definição está insculpida no artigo 55 caput do CDC (BRASIL, 1990, on-line), de que compete à União, os Estados e o Distrito Federal, em caráter concorrente e nas suas respectivas áreas de atuação administrativa, a edição de normas relativas à produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços. ratificando os termos do artigo 24, I, V e VIII da CF (BRASIL, 2018, p. 14), reconhecendo a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre produção e consumo, enquanto o parágrafo primeiro do artigo 55 do CDC (*Ibidem*) traz a competência concorrente para baixar as normas necessárias se tornarem, de modo a proporcionar uma análise conjunta dos dispositivos “voltados para a ocorrência de multiplicidade de normas sobre o mesmo objeto e de agentes que venham a se julgar competentes para efetuarem a fiscalização e aplicação das sanções administrativas” (MARQUES, *et al*, 2006, p. 372).

Ao tratar pormenorizadamente sobre a atuação dos PROCON's, têm-se, dentre as mais significativas funções as de fiscalização e aplicação de sanções, adotadas com intuito de modificar e/ou limitar os comportamentos abusivos dos fornecedores (BRASIL, 1990, on-line). Para o desempenho desses atos de autoridade administrativa, o CDC confere aos PROCON's, nos moldes do artigo 56, poderes para impor penalidades aos fornecedores que

venham a infringir as normas de proteção ao consumidor, revestidos de poder de polícia para empreenderem as diligências preventivas e fiscalizadoras. Nesse sentido, ilustra Lazzarini:

Todos os demais órgãos públicos da Administração direta ou autárquica, federais, estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, que integrem o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC, embora não sejam órgãos policiais como as referidas Polícias, Civil e Militar, na esfera de suas competências, que são vinculantes como já focalizado, tem o necessário Poder de polícia, tem capacidade de fiscalização, em menor ou maior grau, pois a Política Nacional de Relações de Consumo, também, lhes exige o princípio da coibição e repressão eficientes de todos os abusos praticados no mercado de consumo, inclusive a concorrência desleal e utilização indevida de inventos e criação industriais das marcas e nomes comerciais e signos distintivos, que possam causar prejuízos aos consumidores (art. 4º, VI, do CDC) (LAZZARINI, 2012, p. 1.142).

Dentre as principais finalidades das sanções administrativas, está a de “proteger os valores essenciais que imperam na sociedade e não geram benefício voltado diretamente para o consumidor, lesado pela ação ou omissão do fornecedor” (GRINOVER, *et al*, 2017, p. 34). Mais detidamente, ao tratar das sanções administrativas previstas no CDC, essas podem ser classificadas em: (I) pecuniárias, tendo por objeto o pagamento de multa por parte do fornecedor que tenha desrespeitado as normas protetivas consumeristas; (II) materiais ou objetivas (o Código de Defesa do Consumidor elenca, no artigo 56, as seguintes sanções materiais: a) apreensão do produto; b) inutilização do bem; c) cassação do seu registro junto ao órgão competente; d) proibição de fabricação do produto; d) suspensão de fornecimento de produtos ou serviços), sendo diretamente vinculadas ao consumo, quando a impropriedade detectada atinge o produto em si; ou (III) procedimentais ou subjetivas quando se encontram ligadas ao desenvolvimento da atividade pelos fornecedores, cujos efeitos ecoam na possibilidade de as empresas continuarem ou não funcionando no setor econômico. (*Idem*, p. 87 - 98). Quanto às penalidades procedimentais, o Código de Defesa do Consumidor prevê: a) suspensão temporária de atividade; b) revogação de concessão ou permissão de uso; c) cassação de licença do estabelecimento ou de atividade; d) interdição, total ou parcial de estabelecimento, de obra ou de atividade; e) intervenção administrativa; e f) imposição de contrapropaganda.

Especificamente, ao cuidar das sanções pecuniárias, o Decreto n. 2.181/97 traz previsão de sua aplicação para questões específicas como: (I) a ocorrência de publicidade enganosa ou abusiva, em face de toda pessoa física ou jurídica que a fizer ou promovê-la,

cumulada com outras pertinentes (art. 19); (II) aos fornecedores, quando deixarem de organizar, ou negarem aos legítimos interessados, os dados fáticos, técnicos e científicos de sustentação à mensagem publicitária (art. 19, parágrafo único, "a"); (III) aos fornecedores que veicularem publicidade de forma a obstar a fácil e imediata identificação pelo consumidor (art. 19, parágrafo único, "b"); (IV) ao fornecedor de produtos ou serviços que, direta ou indiretamente, inserir, fizer circular ou utilizar-se de cláusula abusiva, qualquer seja a modalidade do contrato de consumo (art. 22); (V) aos próprios órgãos públicos onde, por si ou suas empresas concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, deixarem de fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos (art. 20). Ao mesmo tempo, o Decreto n. 2.181/97 (BRASIL, 1997, on-line) também determina a aplicação da sanção pecuniária de forma impositiva para toda e qualquer prática infratora, nos moldes do artigo 46, §2º.

Já as sanções materiais ou objetivas são aplicadas quando constatados vícios de quantidade ou de qualidade por inadequação ou insegurança do produto ou serviço, conforme prevê o artigo 56 do CDC (BRASIL, 1990, on-line). Ao procedimento administrativo e à garantia da ampla defesa são dados maiores destaque nesse ensejo, no intuito de não se desprezar qualquer diligência capaz de tornar as medidas adotadas excessivas ou desnecessárias no caso concreto; pois, ao tratar da apreensão (retirada das instalações de quem o oferta por estar em desconformidade com as especificações técnicas) e da inutilização (por não ser constatada a viabilidade de readequação do produto ou do serviço), é necessário avaliar se tais medidas serão temporárias ou definitivas e se devem ser adotadas em caráter emergencial, “momento no qual poderá ser afastada a discricionariedade da autoridade administrativa, a qual deverá respaldar sua decisão em exame pericial que aponte todas as questões técnicas para coibir excessos” (MARQUES, *et al*, 2006, p. 634 - 672).

Quanto às sanções procedimentais ou subjetivas estarem relacionadas ao desenvolvimento da atividade pelos fornecedores e seus efeitos se fazerem sentir na possibilidade das empresas continuarem funcionando ou não, o que deverá ser analisado, mediante procedimento administrativo prévio, será o cabimento das penalidades previstas, sobretudo as que cuidam “da cassação de alvará de licença, interdição, suspensão temporária da atividade, conforme artigo 59 do CDC, além da intervenção administrativa e cassação da concessão de uso” (MARQUES, *et al*, 2006, p. 813).

Do que até aqui foi exposto, emerge a interdependência para normatização, fiscalização e controle exercidos pelos entes da Administração Pública, cuja competência versa sobre a proteção e a defesa do consumidor e, além disso, apontam para o problema da multiplicidade de normas disciplinadoras do mesmo objeto, como também, para a multiplicidade de agentes que possam se reconhecer como competentes para fiscalizar e aplicar sanções administrativas.

3 DISCUSSÕES QUANTO À ATUAÇÃO DOS PROCON E A AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS PARA A INCIDÊNCIA DAS SANÇÕES PECUNIÁRIAS

A abrangência dos PROCON's compreende uma organização descentralizada e sem hierarquia em seu organograma, estando presente como entidade autônoma, tanto na esfera estadual, quanto municipal. Tal fator também representa um dos principais, senão o maior, obstáculos para a análise de dados relativos aos problemas consumeristas, sendo essa feita em amostra municipais, geralmente. Outro entrave pode ser percebido pelo relativo desinteresse por parte dos estudos doutrinários e da pesquisa científica, acerca das relações de consumo em âmbito administrativo, ao mapearem o funcionamento dos PROCON's, cujas informações são diminutas e a discussão acadêmica relegada ao plano da ilustração.

Dado a tais circunstâncias e visando garantir as finalidades primordiais conferidas à legislação consumerista (quais sejam: educação; informação; prevenção de práticas abusivas que violem direitos básicos e a recuperação dos danos causados à coletividade consumerista), os agentes públicos têm lançado mão de métodos punitivos alternativos nos procedimentos administrativos, visando ampliar o alcance pedagógico inserto nas sanções, para além das punições pecuniárias, contudo, sem estarem tais mecanismos previstos através das normas.

A repetição da questão exposta acima, decorre da redação do artigo 57, parágrafo único, do CDC (BRASIL, 1990, on-line), quanto aos critérios estabelecidos para a graduação da pena pecuniária, sendo a fixação respaldada entre duzentas e três milhões de vezes da Unidade Fiscal de Referência (UFIR), cabendo destacar que:

O intervalo entre o mínimo e o máximo é tão desabridamente grande, que não teria havido substancial diferença entre estabelecer dita variação e haver deixado o administrador inteiramente livre para fixar o valor da multa – caso em que se exibiria com esplendorosa clareza a

invalidade da norma. Mesmo que ulteriormente a Administração estabelecesse parâmetros, a invalidade apontada continuaria a persistir, por ofensa ao princípio da legalidade, já que norma administrativa não é lei (MELLO, 2010, p. 871).

A distância entre os valores mínimos e máximos consolidados na sanção pecuniária não representam o único entrave legislativo, pois tanto a questão carece de maiores especificações capazes de afastar o determinismo constitutivo discricionário, quanto de maior clareza normativa (descritiva e/ou taxativa) a respeito dos critérios objetivos para a dosimetria da pena a ser imposta, pois são inexistentes no arcabouço jurídico as previsões neste sentido. Porquanto traga o Código Consumerista, nas previsões dispostas no artigo 57, em comento, os balizamentos gerais para aplicação das sanções pecuniárias, é de grande importância o debate acerca da segurança jurídica conferida aos cidadãos-consumidores, aos empresários produtores e varejistas civilmente responsáveis, bem como aos aplicadores da Lei, no campo administrativo-fiscalizatório.

No mesmo sentido, o Decreto nº 2.181/97 (BRASIL, 1997, on-line) cuida das circunstâncias atenuantes e agravantes em seus artigos 23 e 24, mas sem trazer critérios objetivos que cuidem da dosimetria da pena a ser imposta. Em decorrência da ausência de critérios objetivos, alguns Estados se valem de legislações estaduais (como é o caso do Estado do Rio de Janeiro e sua Lei nº 3.906/02, que cuida da fixação das multas no artigo 7º e Dec. 35.686/2004. Do Maranhão com o Dec. 17.493/2000) e Procons lançam mão de Portarias (como é o caso do Procon de São Paulo - Capital que na Portaria nº 23, atribui no artigo 2º classificação para as penas de multa de acordo com sua natureza e potencial ofensivo em quatro grupos e, no artigo 3º, determina o que vem a ser vantagem auferida e na Portaria 26/2006.) e Atos Normativos (como é o caso dos Procons de Minas Gerais e de Piauí que, respectivamente, nos Atos Normativos 01/2002 e 06/04 determinam os critérios para alcançar a receita média), nos quais é classificada a natureza do potencial ofensivo e, por meio desses critérios pré-estabelecidos, mensurada a quantificação da multa diante do enquadramento dos fatores em fórmula criada para apuração da dosimetria da pena, o que configura uma multiplicidade de sistematização e de procedimentos de que se valem os PROCON's para regular seus processos administrativos.

Por um lado, a ausência de critérios objetivos, dispostos em lei que tenha alcance nacional, acaba por gerar uma multiplicidade de opções pré-determinadas para a averiguação

da vantagem auferida; o que pode contribuir, sensivelmente, para a instabilidade, o enfraquecimento e a desorganização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor quanto às sanções administrativas que devam ser aplicadas. Por outro lado, a extirpação desses critérios em nada solucionam os casos nos quais o arbitramento do valor da condenação, a produção de provas e os parâmetros de cálculo configuram-se como subjetivos (já que bastante difícil constatar a vantagem auferida pelo infrator ou o proveito de sua conduta).

Para que a dosimetria da pena venha a ser calculada em parâmetros claros e eficientes, há de ser fundada em critérios pré-determinados (fórmula do cálculo), sendo que devem existir previsões fundadas em critérios objetivos e subjetivos capazes de justificar o auxílio de cada uma delas, de tal forma que a gravidade da infração e a vantagem auferida venham a ser aplicadas de forma subsidiária e sem se excluïrem para, ao final, a condenação corresponder a valor superior aos critérios da gravidade da infração ou da vantagem auferida pelo fornecedor (GRINOVER, *et al*, 2017, p. 952).

Outra crítica concernente à ausência de previsão legal, que determine procedimentos e critérios objetivos para a apuração das sanções administrativas a serem impostas pelos PROCON's, como também à descentralização político-administrativa dos atendimentos e sistemas de informação, versa quanto aos óbices para uma atuação conjunta dos órgãos de proteção consumerista, os quais afastam a uniformização de condutas de todos os envolvidos na cadeia de consumo e acabam por revestir de argumento que enseja análise jurisdicional fundada na irrazoabilidade e desproporcionalidade da sanção aplicada pelos órgãos de defesa do consumidor.

Portanto, configura-se outro paradoxo sobre este tema, pois a atuação mais consistente dos PROCON's tem por escopo a defesa dos consumidores. Entretanto, é possível perceber, mediante análise de decisões emanadas por Tribunais, conforme apresentado adiante, a condução dos fornecedores ao Poder Judiciário, na busca da reforma das decisões administrativa cominadas em sanções. Isso porque as diferenças de fórmulas de cálculos utilizadas pelos órgãos administrativos de proteção e defesa do consumidor, além de trazerem no seu bojo a possibilidade de revisão judicial, outrossim, atraem indagações a respeito dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, legalidade tipo de sanção e/ou valor da condenação divergirem em casos nos quais a conduta ilícita, a vantagem auferida e o dano provocado sejam idênticos ou similares.

4 A MULTIPLICIDADE DAS REVISÕES DE SANÇÕES APLICADAS PELOS PROCONS

No Estado Democrático de Direito, o processo administrativo ganha maior expressividade, sendo que:

Na organização administrativa democrática o processo administrativo surge como uma fonte de superação da atuação autoritária. É por ele, fundamentalmente, que o princípio da legitimidade do poder desempenhado por meio da atividade administrativa ganha densidade e foros de evidência social e política. Mais ainda, é por meio do processo administrativo - em suas diferentes concepções, aplicações e demonstrações - que a legitimidade administrativa democrática concretiza e estampa os princípios da responsabilidade e da moralidade administrativa (ROCHA, 1997, p. 10).

A jurisprudência tem seguido o entendimento perfilado na doutrina acima, tanto que o STJ, ao julgar o Agravo Regimental no Agravo no Recurso Especial nº 312.325/RS, em voto do Ministro Herman Benjamin

[...]O Agravo Regimental não merece prosperar, pois a ausência de argumentos hábeis para alterar os fundamentos da decisão ora agravada torna incólume o entendimento nela firmado. Portanto não há falar em reparo na decisão, pelo que reitero o seu teor. No tocante ao cerceamento de defesa, em primeiro grau de jurisdição, o pedido foi julgado improcedente, tendo o Juízo Federal reconhecido que a autuação, decorrente de ação fiscal, obedeceu ao princípio do contraditório. Ressaltou, ademais, que a documentação fiscal apresentada pela parte autora, para justificar o pagamento das contribuições, não obedecia aos requisitos legais [...] (BRASIL, STJ, 2013, on-line).

Carvalho Filho trata da impossibilidade de análise pelo Judiciário do mérito do ato administrativo, nos seguintes termos:

O que é vedado ao Judiciário, como corretamente têm decidido os Tribunais, é apreciar o que se denomina normalmente de mérito administrativo, vale dizer, a ele é interdito o poder de reavaliar critérios de conveniência e oportunidade dos atos, que são privativos do administrador público. Já tivemos a oportunidade de destacar que, ao se admitir essa reavaliação, estar-se-ia possibilitando que o juiz exercesse também função administrativa, o que não corresponde obviamente à sua competência. Além do mais, a invasão de atribuições é vedada na Constituição em face do sistema de tripartição dos Poderes (art. 2º) (CARVALHO FILHO, 2012, p. 1004).

Ainda na esfera do STJ, do julgamento do Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1081366/RJ, de relatoria do Ministro Benedito Gonçalves, advém o entendimento acerca da competência do PROCON para lavrar auto de infração e aplicar multas, pois as atividades realizadas pelas Agências Reguladoras não excluem o ofício do PROCON, ao fixar que:

[...] 2. A atividade fiscalizadora e normativa das agências reguladoras não exclui a atuação de outros órgãos federais, municipais, estaduais ou do Distrito Federal, como é o caso dos Procon's ou da própria Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, por meio de seu Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, que podem fiscalizar, apenas, qualquer pessoa física ou jurídica que se enquadre como fornecedora na relação de consumo, nos termos do art. 3º e parágrafos do Código de Defesa do Consumidor. Precedentes: RMS 24.921/BA, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, DJe 12.11.2008; REsp 26.397/BA, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJ 11.4.2008; REsp 25.065/BA, Rel. Min. Francisco Falcão, Primeira Turma, DJ 5.5.2008. 3. No que tange ao valor da multa aplicada pelo Procon, verifica-se dos autos que o Tribunal a quo decidiu a questão a partir de argumentos de natureza eminentemente fática, concluindo que o valor da multa foi fixado dentro dos limites da razoabilidade. [...] (BRASIL, STJ, 2012, on-line).

No mesmo sentido, o Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 23.798/BA, de relatoria do Ministro Humberto Martins, reconhece pela atuação concomitante de órgãos administrativos de regulação de mercado (Agências) e de órgãos de defesa do consumidor por terem esferas de proteção distintas, conforme se lê, *in verbis*:

[...] 1. A tese da recorrente é a de que o Procon não teria atribuição para a aplicação de sanções administrativas às seguradoras privadas, pois, com base no Decreto n. 73/66, somente à Susep caberia a normatização e fiscalização das operações de capitalização. Assim, a multa discutida no caso dos autos implicaria verdadeiro *bis in idem* e enriquecimento sem causa dos Estados, uma vez que a Susep é autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda; enquanto que o Procon, às Secretarias de Justiça Estaduais. 2. Não se há falar em *bis in idem* ou enriquecimento sem causa do Estado porque à Susep cabe apenas a fiscalização e normatização das operações de capitalização pura e simples, nos termos do Decreto n. 73/66. Quando qualquer prestação de serviço ou colocação de produto no mercado envolver relação de consumo, exsurge, em prol da Política Nacional das Relações de Consumo estatuída nos arts. 4º e 5º do Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/90), o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC que, nos termos do art. 105 do Código de Defesa do Consumidor é integrado por órgãos federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal, além das entidades privadas que têm por objeto a defesa do consumidor. Recurso ordinário improvido. (BRASIL, STJ, 2008, on-line).

Decorre daí que a alegação de configuração de *bis in idem* ou de enriquecimento sem causa atinente às sanções impostas concomitantemente pelo PROCON e por Agências

Reguladoras não encontram amparo jurisprudencial, ora que as atividades fiscalizadoras e normativas das Agências Reguladoras não excluem o desempenho de outros órgãos federais, estaduais, municipais ou do Distrito Federal.

Do STJ emana também o entendimento proferido no Recurso Especial nº 1.103.826/RN (BRASIL, STJ, 2009, on-line), tendo como relator o Ministro Mauro Campbell Marques, cujo posicionamento acerca da possibilidade de o PROCON aplicar multas à empresa pública federal, afastando o argumento de que tal atribuição seria inerente ao Banco Central do Brasil, diante da compreensão da proteção da relação de consumo como competência exercida pelo Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, restando ao PROCON, tanto estar atrelado a tal organismo, quanto ser competente para fiscalizar, inclusive, as operações financeiras.

Ainda dentro da seara jurisdicional, mas agora na esfera dos Tribunais Estaduais, tem-se que a pretendida revisão da decisão administrativa emanada do PROCON impondo o pagamento de multa, como não tendo sido acolhida, mediante a impossibilidade de revisão do mérito da decisão administrativa, conforme decisões do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, conforme se lê, *in verbis*:

[...] II. As multas aplicadas pelo PROCON contra a instituição financeira, bem como contra a empresa intermediadora do negócio jurídico, são legítimas e decorrem da constatação de práticas abusivas então indicadas, especialmente, no art. 51, IV do Código de Defesa do Consumidor, perpetradas contra o consumidor; III. Não se vislumbra ofensa ao princípio constitucional da ampla defesa e ao contraditório, se comprovado, sob a ótica da regularidade formal, que o procedimento na esfera administrativa que apurou a prática abusiva atentatória ao direito do consumidor e imputou multa, tramitou sem qualquer vício, defeito ou ilegalidade; IV. Ao judiciário, quando provocado, compete verificar tão somente se há compatibilidade do ato administrativo com a lei ou com a Constituição da República, sendo-lhe vedada a análise do mérito administrativo; V. Em atenção aos critérios de equidade e isonomia, os motivos ensejadores da fixação da multa para a instituição financeira que disponibilizou o financiamento devem ser estendidos à empresa que intermediou o negócio jurídico, ante a impossibilidade de se mensurar, no caso concreto, se a conduta de uma foi mais grave que da outra, a justificar as sanções diferenciadas. (BRASIL, TJMG, 2015, on-line).

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul também se posicionou de modo semelhante, ao determinar que:

[...] É patente a antijuricidade da conduta da empresa, que procedeu à contratação de forma diversa da requerida pelo consumidor, incluindo serviços não solicitados. A autuação foi embasada no art. 39, III e V, do Código de Defesa do Consumidor. Havendo infringência a normas de proteção ao consumidor, é possível a aplicação de

multa pelo PROCON. A penalidade, contudo, deve ser "graduada de acordo com a gravidade da infração, a vantagem auferida e a condição econômica do fornecedor", nos termos do artigo 57 do CDC. Foge dos padrões de razoabilidade e proporcionalidade a multa fixada em 1.400 UPFs, correspondente à época a R\$ 21.679,84. Não foi considerada de maneira adequada à gravidade da infração, tendo em vista o baixo valor em discussão, R\$ 488,17, nem a ausência de vantagem auferida, pois sequer chegou a ser pago pelo consumidor. A despeito da ilicitude da conduta, não houve prejuízo de qualquer espécie. Redução do quantum para 15 vezes o valor da discussão, totalizando o montante de R\$ 7.322,55, que melhor se coaduna com a situação. APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA. (BRASIL, TJRS, 2017, on-line)

A ausência de ilegalidade, por ter sido o *quantum* parametrizado pela equidade e a isonomia, também pode ser percebida como um critério decisório, conforme trazido adiante, nos seguintes termos:

Neste caso, tem-se por aplicável o posicionamento do TJMG na Apelação Cível 1.0024.09.649345-7/001: "EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL - AUTO DE INFRAÇÃO - MULTA ADMINISTRATIVA - EFICÁCIA EXECUTIVA - RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO "IN SPECIE". - Constatada, por meio de processo administrativo devidamente instaurado a ocorrência de infração cometida por instituição bancária por inobservância de legislação municipal protetiva do consumidor, razão não há para que se afaste a multa aplicada pelo PROCON e executada pelo Município, posto constituir a multa aplicada apanágio da execução. - O embargante deve apresentar prova documental do fato constitutivo de seu direito sob pena de não lograr êxito em seu pleito judicial de embargos. - Arbitrada a multa em consonância com os parâmetros normativos da legislação municipal impossível a alteração do valor arbitrado, pena de ingerência no mérito do ato administrativo. - Ausente a prova do "plus" executivo não há como prover o apelo escudado na existência de valor excessivo da execução. (BRASIL, TJMG, 2013, on-line).

Ademais, disso têm-se reconhecido a competência do PROCON para proferir decisão cautelar administrativa em razão de fundado receio da demora da decisão final, sem que haja necessidade de apreciação prévia pela agência reguladora quanto à aplicação da penalidade de suspensão cautelar da atividade, bem como de interpretar a legislação consumerista e enquadrá-la como abusiva sem que, para tanto, incorra em usurpação da competência jurisdicional, reconhecendo quando eventuais desvios de legalidade ensejarem análise do Judiciário dois exemplos de decisões pelo TJMG podem ser observadas a seguir:

Agravo de Instrumento-Cv 1.0024.13.041913-8/001: "AGRAVO DE INSTRUMENTO - MANDADO DE SEGURANÇA - ANTECIPAÇÃO DA TUTELA - MEDIDA CAUTELAR ADMINISTRATIVA DE SUSPENSÃO DE ATIVIDADE APLICADA PELO PROCON - MÁCULA AOS DIREITOS DOS CONSUMIDORES - RECEIO DE DANO NA DEMORA - POSSIBILIDADE - DESNECESSIDADE DE PRÉVIA Apreciação DO ATO PELA AGÊNCIA

REGULADORA COMPETENTE -.Demonstrado, em sede de cognição sumária, que a continuidade da atividade, nos moldes como exercida e averiguada em investigação prévia, macula os direitos dos consumidores, é cabível a sua suspensão cautelar pelo PROCON Estadual e, considerado o perigo de dano na demora, é possível a adoção de contraditório postergado. A suspensão de atividade imposta cautelarmente pelo PROCON Estadual não se sujeita a apreciação prévia da agência reguladora correspondente, conforme art. 18, §3º, do Decreto nº 2.181/97 (TJMG, 2013, on-line)

Agravo de Instrumento-Cv 1.0024.14.248609-1/001:"AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO ANULATÓRIA - DIREITO DO CONSUMIDOR - ANTECIPAÇÃO DE TUTELA - CLÁUSULA ABUSIVA - COMPETÊNCIA DO PROCON PARA A APLICAÇÃO DE MULTA ADMINISTRATIVA - REGULARIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO - DECISÃO FUNDAMENTADA - OBSERVÂNCIA À AMPLA DEFESA E AO CONTRADITÓRIO - VEROSSIMILHANÇA DAS ALEGAÇÕES NÃO CONSTATADA - RECURSO NÃO PROVIDO. 1. O PROCON possui legitimidade para enquadrar determinada cláusula contratual como abusiva, por ser tal atividade interpretativa inerente à sua competência para aplicação das penalidades previstas no art. 22 do Decreto n. 2.181, de 20 de março de 1997. 2. Inocorrência de usurpação das funções do Judiciário, porquanto competirá justamente a este julgar se os atos administrativos praticados pelos órgãos do SNDC são ou não conformes ao Direito. 3. Regularidade do procedimento administrativo, visto que foram oportunizados, à fornecedora, a ampla defesa e o contraditório, sendo a decisão devidamente fundamentada. 4. Ausência de violação à razoabilidade, mormente diante da considerável redução do valor da multa em decorrência do parcial provimento do recurso administrativo interposto pela ora agravante. Especificação dos critérios objetivos que nortearam o arbitramento da sanção. 5. Recurso não provido (TJMG, 2015, on-line).

Por outro lado, sob o argumento de que os parâmetros da moralidade, razoabilidade e proporcionalidade não possuem relação direta com os limites do mérito, a doutrina tem mitigado os efeitos da discricionariedade e admitido sua revisão. Conforme ensina Barroso:

O conhecimento convencional em matéria de controle jurisdicional do ato administrativo limitava a cognição dos juízes e tribunais aos aspectos da legalidade do ato (competência, forma e finalidade) e não aspectos do seu mérito (motivo e objeto), aí incluídas a conveniência e oportunidade de sua prática. Já não se passa mais assim. Não apenas os princípios constitucionais gerais já mencionados, mas também os específicos, como moralidade, eficiência e, sobretudo, a razoabilidade-proporcionalidade permitem o controle da discricionariedade administrativa (observando-se, naturalmente, a contenção e a prudência, para que não se substitua a discricionariedade do administrador pela do juiz). (BARROSO, 2007, p. 30).

A reforma da decisão não está adstrita às questões acima, mas já se fez sentir diante da ausência de observância ao princípio da legalidade, o que foi assentado pelo então Ministro Teori Zavascki no julgamento do RMS nº 19.510/GO, conforme apresentado abaixo:

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCON. APLICAÇÃO DE MULTA NO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. AUSÊNCIA DE TIPICIDADE DA INFRAÇÃO. 1. O procedimento administrativo pelo qual se impõe multa, no exercício do Poder de Polícia, em decorrência da infringência a norma de defesa do consumidor deve obediência ao princípio da legalidade. É descabida, assim, a aplicação de sanção administrativa à conduta que não está prevista como infração. 2. Recurso ordinário provido.

Nesse contexto, tem a doutrina fundamentado os seus argumentos nas questões referentes à nulidade dos atos da seguinte forma:

O Poder Judiciário pode e deve julgar a legalidade de atos praticados no exercício e competência discricionária. Não cabe ao juiz dizer qual é a melhor solução, mas lhe cabe, sim, anular o ato, declarando sua ilegalidade, quando se patentear um evidente conflito entre o ato da autoridade e a discricionariedade que lhe foi conferida (FERRAZ, 2001, p. 56).

Afora as questões respectivas aos processos e aos procedimentos nos quais o Judiciário foi provocado a se manifestar quanto à revisão das decisões sobre condenações e sanções de naturezas administrativas fundadas nas relações consumeristas, outras tantas alegações acerca da não razoabilidade e da desproporcionalidade dessas modalidades punitivas já foram objeto de análise do Poder Judiciário. Ao tratar da condenação pecuniária fixada sobre o valor bruto, há quem repudie o detalhamento de se considerar apenas a receita do estabelecimento responsável ou do agente infrator, bem como do faturamento gerado pelo produto ou serviço através do qual se constatou a conduta típica (ANDRADE, 2008), sendo tal entendimento ratificado pela jurisprudência, como no caso do Recurso Especial 63981, no qual sobreveio o reconhecimento da solidariedade, com base na confiança da marca e se caracterizou a sociedade empresária como entidade unitária. Nesta linha interpretativa, ilustra Cláudia Marques:

A atenção aos critérios fixados se dá por parte da autoridade que fixa a sanção através da demonstração, na decisão que comina a penalidade, dos argumentos que sustentam seu juízo. Há, portanto, necessidade de fundamentação, embora reste evidenciado o caráter em boa parte das vezes discricionário desta avaliação (MARQUES, 2006, p. 873).

Ademais disso, uma vez fixada a condenação na esfera administrativa dos PROCON's e ainda tenha o infrator a pretensão de rediscussão ante ao Poder Judiciário, deverá estar ciente quanto à possibilidade de uma decisão para pior, com valor majorado, posto que as relações consumeristas possuem relação direta com as questões de ordem pública, sendo, portanto, passíveis de revisão sem a proibição da *reformatio in pejus*. (DIDIER JR., 2006, p 68), tal como já se configurou no julgamento do Tribunal de Justiça do Rio Janeiro, conforme abaixo colacionado, nos seguintes termos:

Do TJRJ, colhe-se o seguinte entendimento da Apelação 0192186-07.2007.8.19.0001: "APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE INEXISTÊNCIA DE MULTA ADMINISTRATIVA. ATRASO NA ENTREGA DE MERCADORIA. RECLAMARAÇÃO DE CONSUMIDOR PERANTE O PRONCON-RJ. INFRAÇÃO LEVE. APLICAÇÃO DE SANÇÃO ADMINISTRATIVA. MULTA GRADUADA DE ACORDO COM O VALOR ESTIMADO DO FATURAMENTO MÉDIO ANUAL DA EMPRESA. 1. Insurge-se o Estado do Rio de Janeiro contra a sentença que, ao acolher parcialmente o pedido formulado na exordial, reduziu o valor da multa cominada em processo administrativo para 11.395 Ufir's, em atenção ao princípio da proporcionalidade e da razoabilidade. 2. Com efeito, a graduação da multa deve levar em consideração a gravidade da infração cometida, a vantagem auferida e a condição econômica do fornecedor, nos termos do que prevê o art. 57 do CDC. 3. No caso, embora a infração cometida tenha sido classificada como leve, certo é que a sociedade empresarial não apresentou o Relatório Econômico da empresa, mesmo após ter sido intimada para tanto, na forma do que autoriza o art. 45 do Decreto nº 2.181/97, mantendo-se inerte. 4. Ausência de motivos para que seja considerado excessivo, desproporcional ou desarrazoado o valor da multa aplicada pela autoridade administrativa, no patamar de 22.791,5592 Ufir-RJ. 5. Provimento do recurso para reformar a sentença e manter o montante da multa administrativa em 22.791,5592 Ufir-RJ. Ônus de sucumbência invertidos (BRASIL, TJRJ, 2011, on-line).

4.1 Os anseios consumeiristas tratados na esfera judicial

Segundo dados constantes no estudo denominado "Perfil de acesso à Justiça", os conflitos de consumo de massa "polarizados entre pessoa física e jurídica, são a causa mais comuns de demandas propostas nos juizados especiais cíveis"(CNJ, 2015, p. 60). A pesquisa também relata que:

A pesquisa ainda aponta que "a matéria específica mais comum é relativa a serviços bancários, em todas as capitais e consideravelmente a frente das demais categorias. Em seguida, aparecem as demandas de consumo relativas a serviço de telefonia. Discussões judiciais relativas a serviços prestados por planos de saúde e aquelas que discutem serviços de transporte aéreo ou terrestre disputam a terceira posição".

Ainda tratando da mesma pesquisa, para se ter uma noção mais completa das questões mais judicializadas nos juizados especiais cíveis tem-se apontado que as Categorias de causas de pedir fáticas mais comuns em demandas de consumo: (i) cobrança indevida 20,66%; (ii) não pagamento de indenização do DPVAT 14,05%; (iii) vício de produto ou serviço 9,92%; (iv) inscrição em cadastro de inadimplente 8,82%; (v) cobrança abusiva 6,34%; (vi) negativa de tratamento de saúde 5,23%; (vii) descumprimento do contrato pelo fornecedor 4,96%; (viii) correções decorrentes de planos econômicos 4,13%; (ix) não entrega do produto 3,03%; (x) movimentação indevida em conta corrente, cancelamento do serviço e descumprimento do contrato pelo consumidor com 2,75% cada; (xi) fraude 1,93%; (xii) violação de bagagem e desistência do consumidor com 1,10% cada; (xiii) assalto/roubo; diferença de preço e falta de informação ao consumidor com 0,83% cada; (xiv) reembolso de valor de passagem; extravio de bagagem; bloqueio indevido de serviço; correção a menor; overbooking; furto no estabelecimento do fornecedor causou danos ao consumidor; uso de cartão de crédito furtado; indenização por acidente e acidente no estabelecimento do fornecedor causou dano ao consumidor com 0,55%; (xv) negligência do fornecedor que causou dano ao consumidor; renovação de contrato sem anuência do consumidor; exibição de documentos bancários; cobertura de seguro; revisão de financiamento; alteração unilateral do serviço pelo fornecedor; uso indevido do nome do consumidor para ligação do serviço; prisão por furto no estabelecimento do fornecedor; atraso de voo; dano decorrente do serviço e outros com 0,28% cada. (CNJ, 2015, p. 40-65).

O relatório informa, outrossim, a existência de poucos registros de tentativas de solução junto aos PROCON's e Defensorias Públicas. Além disso, a pesquisa lista os 100 maiores litigantes advindos de Juizados Especiais. Desse modo:

[...] os setores público Federal e bancário, representaram 38% dos processos ingressados no período, com o setor de telefonia logo em seguida, com 6% do total de processos novos. Além disso, 99,8% do total de processos novos dos 100 maiores litigantes nos Juizados Especiais constam como polo passivo (CNJ, 2012, p. 33).

Ademais disso, dos dados do ano de 2017, da Secretaria Nacional do Consumidor - Senacon, no Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (SINDEC), colheu-se o registro de 2.287.459 atendimentos, sendo que 15,23% relacionados à Consulta e 84,77% relacionados à Reclamação ou Denúncia (SINDEC, 2018, on-line).

Das estatísticas colhidas no “Relatório Justiça em Números 2018”, na esfera Estadual, o Direito do Consumidor ocupa o segundo lugar com 1.760.905 (3,46%) do total de processos, sendo que os assuntos mais demandados estão relacionados a Responsabilidade do Fornecedor/Indenização por Dano Moral, enquanto no 2º grau das Tribunais Estaduais, o Direito do Consumidor ocupar o terceiro lugar com 254.530 (2,69%) processos relacionados a Contratos de Consumo/Bancários. (CNJ, 2018, p. 181-182)

Referido estudo ainda aponta que, dentre um total de total de 2.742.638 processos, as questões relacionadas ao Direito do Consumidor ocupam a primeira e a quinta posição dentre os cinco assuntos mais demandados nos Juizados Especiais Estaduais. As demandas que cuidam da Responsabilidade do Fornecedor/Indenização por Dano Moral ocuparam o primeiro lugar com 1.234.983 (15,15%) processos, enquanto as que cuidam da Responsabilidade do Fornecedor/Indenização por Dano Material ocuparam o quinto lugar com 268.834 (3,3%) processos. Já nas Turmas Recursais, as demandas que cuidam da Responsabilidade do Fornecedor/Indenização por Dano Moral ocuparam o primeiro lugar com 144.754 (11,95%) processos, enquanto as que cuidam da Responsabilidade do Fornecedor/Indenização por Dano Material ocuparam o quarto lugar com 40.159 (3,32%) processos.(CNJ, 2018, p. 170).

Acrescente-se aqui as informações colhidas do estudo “Os maiores litigantes em ações consumeristas: mapeamento e proposições”, realizado pela Conselho Nacional de Justiça juntamente com a Associação Brasileira de Jurimetria, em suas conclusões, acerca dos “Maiores litigantes”, dentre os estados objeto da pesquisa, emerge a seguinte classificação: (i) no TJAM: Manaus Ambiental, Bradesco, Líder, Itaú e Amazonas Energia; (ii) no TJBA: Bradesco, Itaú, Banco Votorantim, Líder e Banco Pan; (iii) no TJDF: Claro, Oi Telecom, Vivo, Bradesco e Banco do Brasil; (iv) no TJMT: Bradesco, Claro, Energisa, Vivo e Oi Telecom; (v) no TJRJ: Oi Telecom, Itaú, Claro, Bradesco e Light; (vi) no TJRS: Oi Telecomunicações, Serasa Experian, Itaú, Boa Vista Spc e Bradesco; (vii) no TJSP: Itaú, Bradesco, Vivo, Banco Votorantim e Santander. (CNJ, 2018, p. 121). Para melhor elucidação, cumpre destacar que os estados abrangidos pela pesquisa em questão foram: Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo.

Ainda diante do estudo acima mencionado, ao tratar “De que forma os maiores litigantes variam regionalmente” é de se destacar que:

[...] é interessante notar que os maiores litigantes mudam de perfil em cada região. No TJSP e no TJBA, os bancos Itaú e Bradesco aparecem antes das empresas de telecomunicação. No TJRJ e TJDFT, as empresas Oi, Vivo e Claro aparecem com destaque. No TJMT e no TJAM, além das empresas de telecomunicação e bancos, observamos empresas de energia ou seguros DPVAT. No TJRS, observamos um resultado diferenciado, por conta da presença de administradoras de cadastros de inadimplentes, como explicado na seção de resultados.

Os resultados indicam que existe uma relação entre os tipos de empresas que aparecem como maiores litigantes e o desenvolvimento econômico da região. Assim, áreas mais desenvolvidas tendem a concentrar mais casos envolvendo bancos e, enquanto áreas menos desenvolvidas tendem a concentrar casos envolvendo fornecedores de serviços essenciais (CNJ, 2018, p. 123-124).

Para melhor compreensão dos dados, cabe apontar que a população brasileira está estimada em 208 milhões (IBGE, 2017, p. 77), sendo que, ao equalizar a relação população brasileira com o número de demandas ajuizadas na seara Estadual (levando-se em conta os processos que cuidam de matéria consumerista e que tramitam nos Juizados Especiais e nas Varas, somados totalizam 4.503.543), temos um percentual de acesso correspondente a 2,1658% da população, enquanto 1,099% da população busca a via administrativa (para chegar a esse percentual, levou-se em consideração apenas os dados relacionados à Reclamação ou Denúncia colhidos pelo SINDEC).

Os percentuais acima apontados não devem ser ignorados, mas sim relacionados com os dados que apontam o crescimento de ajuizamento de novos processos e da taxa de congestionamento trazida nas Considerações Finais do Relatório Justiça em Números 2018 (CNJ, 2018) e com a preferência do consumidor em ingressar diretamente com a sua reclamação judicial ao invés de antes se valer do acesso ao PROCON, em decorrência dos estritos efeitos da decisão proferida neste órgão, bem como quanto à ausência de condenação a título de danos morais.

O número de processos em tramitação, segundo o Relatório Justiça em Números (CNJ, 2018), apresentou o menor crescimento da série histórica, com variação de 0,3% e o Poder Judiciário chegou ao final do ano de 2017 com um acervo de 80,1 milhões de processos que aguardam solução definitiva. Entre 2009 e 2017, houve uma variação acumulada de 31,9% no estoque, correspondendo a um crescimento médio de 4% ao ano. [...] Os resultados alcançados em 2017 decorrem da redução de 1% no quantitativo de processos ingressados associado ao aumento da produtividade, em 5,2%. Durante o ano de 2017, ingressaram 29,1 milhões processos e foram finalizados 31 milhões, ou seja, o Poder Judiciário decidiu 6,5% a

mais de processos do que a demanda de casos novos. Apesar da alta produtividade, não houve redução do estoque processual devido à reativação de casos que já haviam sido arquivados em anos anteriores e retornaram à tramitação no ano de 2017, e a fatores como, por exemplo, mudanças de classe. [...] Esse esforço culminou em uma taxa de congestionamento de 72,1%, menor do que a observada em 2016, apesar de permanecer em patamar elevado.

Aproximadamente 28% de todos os processos que tramitaram foram solucionados. Se fossem desconsiderados os casos que estão suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório, a taxa de congestionamento líquida seria de 67,9% (4,2 pontos percentuais abaixo da taxa bruta). É relevante esclarecer que nem todos os processos que tramitam em um ano estão aptos a serem baixados, em razão da existência de prazos legais, da necessidade de aguardar pagamento de precatórios ou de acordos homologados, entre outras diversas situações jurídicas possíveis. No primeiro grau de jurisdição, está o maior volume processual, com 94,1% dos casos pendentes; 85,5% dos casos novos; 83,8% dos servidores da área judiciária; e 86,1% dos magistrados. A taxa de congestionamento do 1º grau permanece, no geral, superando a do 2º grau, com uma diferença de 20 pontos percentuais (73,7% no 1º grau e 53,9% no 2º grau). (CNJ, 2018, p. 196)

Segundo o Relatório Perfil de acesso à Justiça: Entrevistas feitas com usuários dos juizados revelaram existir um desconhecimento em relação à função dos Procons, o que se exterioriza, para alguns, em certo descrédito com o órgão. Também indicaram que muitos usuários com demandas relativas a consumo também não tinham conhecimento sobre as agências reguladoras e, na grande maioria, nunca haviam utilizado essa ferramenta. Um entrevistado, ao ser indagado se tentara resolver o conflito antes de ir ao JEC, respondeu que, em outra oportunidade, procurara o PROCON e não conseguira resolver o problema, tendo sido encaminhado para os juizados. Ao se deparar novamente com um conflito semelhante, ele disse que não foi ao PROCON, porque entendeu que este não seria, portanto, o procedimento correto. Informou que também ponderara que, indo diretamente ao juizado, estaria eliminando uma das fases do processo. Justificou-se ainda com a alegação de que, nos Procons, não poderia pleitear indenizações por dano moral, motivo pelo qual prefere, em muitos casos, recorrer ao Judiciário.

Sob a perspectiva do comportamento do consumidor e sua preferência à litigância, calha destacar que o interesse exclusivamente financeiro não coaduna com a melhor

justificativa para tanto, tendo por conta os valores concedidos à título de danos morais (CNJ, 2013, p. 25), complementando a explicação nos seguintes termos:

Embora exista uma maior prevalência de condenações em pagamento de danos extrapatrimoniais no Rio de Janeiro (R\$ 2.132,79), os valores são um pouco menores do que os pagos no Amapá (R\$ 2.920,14) e no Ceará (R\$ 2.297,22). Dessa forma, pode-se concluir que, embora no Rio de Janeiro exista uma maior tendência de os autores solicitarem o pagamento de danos extrapatrimoniais, esse padrão não é justificado pela profusão de concessão de altos valores em indenizações pelo Poder Judiciário (CNJ, 2013, p. 25).

Por outro lado, deve-se atentar para o fato de que a centralização das decisões consumeristas em torno da atividade jurisdicional tem conduzido o Poder Judiciário à qualificação de espaço privilegiado para disputas. Entretanto, a cidadania resta mitigada face aos efeitos dessa relação assaz prejudicial para as discussões políticas, pois enfraquece a capacidade de mobilização e a manifestação popular. Para os agentes-infratores, todavia, os resultados podem representar benefício, pois, ao tratar de forma pontual cada caso, é possível buscar resultados mais personalizados e duradouros, frente aos impactos individuais de decisões cujos objetos em discussão se refletem numa coletividade de concernidos. Desse modo, Garapon aponta que:

[...] ao recorrermos ao direito para tudo, arriscamo-nos a considerar os atores da vida democrática como técnicos encarregados de produzir normas, em interação com grupos de pressão sempre mais especializados na defesa de seus interesses. Ao submettermos tudo ao juiz, ligamo-nos a novos sacerdotes que tomam o objetivo da cidadania sem efeito. Isso desvaloriza o papel do cidadão, confinado a ser um consumidor, um telespectador ou um litigante (GARAPON, 1999, p. 61-62).

Ademais disso, é de se destacar que o discurso trazido para a senda do Judiciário se infla de argumentos procedimentais e de técnicas para interpretação de conceitos, os quais não auxiliam totalmente a pavimentação de vias para a solução da crise consumerista, acabando por conceder ao Poder Judiciário a prerrogativa de instituição que detém a última palavra sobre as leis e seus significados, ou no caso em discussão, o que “deveria-ser”, mas ainda não está atermado nos corpos legais.

Aqui também se aplica a microscopia sobre as técnicas de conciliação, mediação, arbitragem e outros métodos para a solução alternativa dos conflitos, como sendo reconhecidas e incentivadas pelo Poder Judiciário, assim como o trabalho executado pelos PROCON; todavia, o acesso aos Tribunais e a forma como são conduzidas as demandas administrativas têm fugido do modelo minimalista centrado na deferência, por valorizar a

autocontenção. Esse modelo, conforme aponta Sarmento, tem sofrido críticas baseadas numa interpretação:

[...] com reticências e sedimentação, na nossa cultura jurídica, da visão de que o grande - senão o único - intérprete da Constituição seria o Poder Judiciário. Esta leitura descarta a autocontenção judicial bem como tende a desprezar a possibilidade de que sejam travados construtivos diálogos interinstitucionais entre diversos órgãos estatais para a definição da melhor interpretação dos ditames constitucionais (SARMENTO, 2009, p. 138).

A importância da utilização de outras vias de diálogos possíveis, escapando das perspectivas centradas na utilização do modelo de supremacia judicial no qual o entendimento da melhor decisão é imposto pelo juiz e não alcançado pelos concernidos ou pelas partes em si, não tomaram os contornos apenas da doutrina, mas se mostram corporificados em elementos quantitativos quanto à eficiência na solução de casos menos formais do ponto de vista procedimental. Tal informação depreende do Relatório Justiça em Números 2017, destacando os seguintes termos:

Quanto maior a informalidade da instância, a disputa tem mais chances de ser resolvida por meio de acordo. Nos Juizados Especiais, em que a presença de um advogado não é exigida, 16% das divergências terminam na chamada via da conciliação. O percentual cai quando o processo chega ao primeiro grau para 13,6% e para apenas 0,4% na segunda instância (CNJ, 2017, p. 16).

Sem mostrar grandes alterações diante do “Índice de conciliação” entre os Relatórios de 2017 e 2018, este aponta que “Na fase de conhecimento dos juizados especiais, o índice de conciliação foi de 16%, sendo de 18% na Justiça Estadual e de 10% na Justiça Federal” (CNJ, 2018, p. 137)

A visão e o comportamento binário na hermenêutica interpretativa e concessiva dos juízes ou aos legisladores precisa ser abandonada, pois já superada, dada pelo discrepante contraste para com a doutrina e as estatísticas, as quais demonstram reiterada ineficiência, a qual requer a uma dialética mais produtiva, envolvendo todos os poderes e contando com a participação dos atores não judiciais.

A lógica a ser desenvolvida deve estar pautada na construção de um caminho que demonstre causa-efeito; tempo-vantagem auferida; envolvimento-desgaste emocional; dentre outros fatores capazes de identificar questões as quais necessariamente precisam ser enfrentadas dentro da esfera administrativa. Então, o acesso ao judiciário passará a ser efetivado já com a necessidade de uma análise mais profunda das razões, dos limites e das

possibilidades e admissibilidade da adjudicação, oportunizando também a valorização do debate e amadurecimento de teses, bem como excluindo a “demanda pela demanda”.

Entretanto, ainda carece de maior atenção questões como o comprometimento de uma reforma legislativa, o abarrotamento da máquina judiciária e o uso dos métodos autocompositivos e heterocompositivos extrajudiciais, porquanto fixados na conscientização da promoção da própria Administração no tocante a sua incumbência de promover os direitos fundamentais, bem como na busca do melhor proveito e finalidade de seus meios e decisões mediante a adoção de uma postura mais eficaz em relação às amarras da cultura beligerante até então enraizada em nossa sociedade.

Apenas a gestão de qualidade ou de inovações legais, não são suficientes para alcançar os resultados positivos pretendidos, em atenção às mudanças que necessitam ser implementadas para a diminuição de uma litigiosidade repetitiva, para não se continuar a propagar uma visão míope ou dissociada dos problemas que atingem tanto a esfera administrativa quanto a judiciária, decorrentes de uma solução discutida em várias esferas, com custos elevados e finalizações que se delongam no tempo, sem produzirem a busca pacificação do conflito, nem pela via judicial, tampouco pela via administrativa.

Também é necessário interpretar a formação das demandas repetitivas, quer pelo potencial nelas insito de congestionamento do sistema, quer pelo modo como podem ser prevenidas ou garantir a pacificação isonômica dos casos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elevada concentração de processos nas mãos de um número reduzido de litigantes aponta para ocorrência de prejuízos tanto no que diz respeito ao acesso à Justiça quanto a qualidade dos serviços judiciários prestados à sociedade. A situação se agrava ainda mais quando, dentro deste grupo concentrado de litigantes, estão segmentos da iniciativa privada, mas permanecem umbilicalmente ligados à prestação de serviços relacionados à comunicação, saúde ou ao sistema financeiro (como: telefonias, planos de saúde e instituições de créditos) que colocam em xeque a capacidade do Estado de regular e fiscalizar as relações de consumo e a prestação de serviços essenciais.

Logo, foi constatado que, mesmo tendo à frente do Judiciário as políticas de estímulo ao planejamento estratégico e estabelecimento de metas, não houve a melhoria da eficiência e

do descongestionado pretendidos. O auxílio dos dados catalogados não tem sido suficiente para o combate das causas propostas ao Judiciário em colapso, pois tais indicadores não são suficientes para combater o nascimento do litígio, tampouco existem mecanismos que permitam uma ação integrada de fiscalização e de apuração do prejuízo imposto à sociedade.

Somente com a integração do sistema já existente, dentro de uma reformulação que determine claramente cada etapa dos procedimentos a serem adotados no processo administrativo, com a unificação dos critérios objetivos e subjetivos para a incidência de cada uma das penalidades e mensuração do *quantum* será possível, num primeiro momento, viabilizar os objetivos pretendidos diante de decisões irrecorríveis, na seara judicial pelos atuados e/ou não se mostre como via ineficiente para o consumidor, quando da entrega da prestação por ele almejada.

O passo seguinte ficaria por conta da unificação tecnológica, inserindo todo o processo administrativo e permitindo conglobar as coletas de dados, além de disponibilizar o acompanhamento das ações judiciais coletivas e de demandas repetitivas, por meio de banco de dados, que serão úteis para nortear as medidas preventivas e as soluções para os conflitos de massa. A atuação pontual não tem se mostrado eficiente para o combate das cobranças indevidas e abusivas pelos fornecedores, mesmo possuindo os PROCON's ampla atuação no território nacional.

A integração deverá, ainda, contar com a participação das Agências Reguladoras, das entidades de supervisão de setores econômicos e de outros importantes órgãos como o Ministério Público, no que diga respeito à fiscalização e ao auxílio de eventuais cálculos que deverão embasar as penalidades a serem impostas aos fornecedores.

As penalidades deverão levar em consideração o custo; os impactos nos orçamentos e a eficiência do Poder Judiciário, bem como o número de pessoas lesadas e os valores envolvidos na violação dos direitos individuais, difusos e coletivos, de tal forma que a expressiva litigiosidade daqueles que poderiam encerrar suas demandas na esfera administrativa, no caso em análise nos PROCON's, venha a ser efetivamente combatida, fortalecendo-se assim a estrutura administrativa já existente, ao mesmo tempo em que se enriquecem as teses a serem enfrentadas pelo Poder Judiciário e o exercício da cidadania.

Uma visão de justiça que tenha como predominância a intervenção judicial individualista, cara, inefetiva e ineficaz socialmente, precisa ser substituída em todos esses

parâmetros, no intuito de promover especial atenção na aplicação e na interpretação das decisões proferidas pelos seus tribunais, visando a sustentabilidade dessas decisões no campo da fundamentação jurídica e não da imposição subjetiva discricionária, cuja finalidade é produzir mecanismos de impacto nas dimensões jurídicas, também buscando exacerbar lacunas de competência legislativa.

Assim, o sistema de circulação de capitais, produtos e serviços, no qual se funda a economia do Estado de Direito, poderá apresentar mais força, autoconsciência e organização, aplicando tecnologias, métodos alternativos de conflitos, dados quantitativos e novas legislações que unifiquem demandas e problemas, a fim de que as soluções possam ser discutidas e colocadas em práticas, garantindo maior segurança jurídica, qualidade e comprometimento da indústria, redução de novos processos e a operabilidade positiva do Estado, em distribuição paritária da cidadania.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Vitor Morais de. **Sanções administrativas no Código de Defesa do Consumidor**. São Paulo: Atlas, 2008.

BARROSO, Luiz Roberto. **A reconstrução democrática do direito público no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 53. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018.

_____. **Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997**. Brasília: Diário Oficial da União – DOU, 21 mar. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2181.htm>. Acesso em: 20 jun 2018.

_____. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor**. Brasília: Diário Oficial da União – DOU, 12 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm>. Acesso em: 20 jun. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça - STJ. **AgRg no AREsp 312.325/RS**, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/06/2013, DJe 12/06/2013. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=312325&&tipo_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em: 22 out. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça - STJ. **AgRg no REsp 1081366/RJ**, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/06/2012, DJe 12/06/2012. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?processo=1081366&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=>>>. Acesso em: 29 out. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 63.981/SP**, Rel. Ministro ALDIR PASSARINHO JUNIOR, Rel. p/ Acórdão Ministro SÁLVIO DE FIGUEIREDO TEIXEIRA, QUARTA TURMA, julgado em 11/04/2000, DJ 20/11/2000, p. 296. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?processo=63981&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=3>>>. Acesso em: 01 out. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1103826/RN**, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/06/2009, DJe 06/08/2009. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=%28%22MAURO+CAMPBELL+MARQUES%22%29.min.&data=%40DTDE+%3E%3D+20090623+e+%40DTDE+%3C%3D+20090623&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=1>1>>. Acesso em: 29 out. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **RMS 19.510/GO**, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 20/06/2006, DJ 03/08/2006, p. 202. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?processo=19510&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=3>>>. Acesso em: 01 nov. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **RMS 26.397/BA**, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/04/2008, DJe 11/04/2008. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=23798&b=ACOR&p=true&l=10&i=1>>>. Acesso em: 01 nov. 2018

_____. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Agravo de Instrumento-Cv 1.0024.13.041913-8/001**, Relator(a): Des.(a) Jair Varão, 3ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 22/08/2013, publicação da súmula em 30/08/2013). Disponível em: <<http://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaPalavrasEspelhoAcordao.do?&numeroRegistro=1&totalLinhas=1&paginaNumero=1&linhasPorPagina=1&palavras=agravo%20instrumento%20-%20mandado%20seguran%27a%20-%20antecipa%27%E3o%20tutela%20-%20medida%20cautelar%20administrativa%20suspens%E3o%20atividade%20aplicada%20pelo%20procon&pesquisarPor=ementa&pesquisaTesauro=true&orderByData=1&referenciaLegislativa=Clique%20na%20lupa%20para%20pesquisar%20as%20refer%Eancias%20cadastradas...&pesquisaPalavras=Pesquisar&>>>. Acesso em: 01 nov. 2018.

_____. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Agravo de Instrumento-Cv 1.0024.14.248609-1/001**, Relator(a): Des.(a) Áurea Brasil, 5ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 12/02/2015, publicação da súmula em 24/02/2015. Disponível em: <<http://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaPalavrasEspelhoAcordao.do?&numeroRegistro=1&totalLinhas=2&paginaNumero=1&linhasPorPagina=1&palavras=agravo%20instrumento%20-%20a%E7%E3o%20anulat%27ria%20-%20direito%20consumidor%20->>

%20antecipa%E7%E3o%20tutela%20-%20cl%E1usula%20abusiva%20-%20compet%Eancia%20procon%20aplica%E7%E3o%20multa%20administrativa&pesquisarPor=ementa&pesquisaTesauro=true&orderByData=1&referenciaLegislativa=Clique%20na%20lupa%20para%20pesquisar%20as%20refer%Eancias%20cadastradas...&pesquisaPalavras=Pesquisar&>. Acesso em: 01 nov. 2018.

_____. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Apelação Cível 1.0024.09.649345-7/001**, Relator(a): Des.(a) Belizário de Lacerda, 7ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 01/10/2013, publicação da súmula em 04/10/2013). Disponível em: <

_____. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Apelação Cível 1.0701.10.040596-1/002**, Relator(a): Des.(a) Washington Ferreira, 7ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 01/10/2013, publicação da súmula em 04/10/2013. Disponível em: <

_____. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. **Apelação 0192186-07.2007.8.19.0001 DJ: 23/11/2011**. Órgão Julgador: Sexta Câmara Cível. Relator: Des. Benedito Abicair. Disponível em: <<http://webserver2.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=201000150920>> Acesso em: 29 out. 2018.

_____. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Apelação Cível Nº 70074897448**, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Almir Porto da Rocha Filho, Julgado em 27/09/2017). Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=cache:www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php%3Fnome_comarca%3DTribunal%2Bde%2BJusti%25E7a%26versao%3D%26versao_fonetica%3D1%26tipo%3D1%26id_comarca%3D700%26num_processo_mask%3D70074897448%26num_processo%3D70074897448%26codEmenta%3D7470522+E+n%C3%A3o+cabe+ao+Poder+Judici%C3%A1rio+adentrar+no+%C3%A2mago+das+decis%C3%B5es+administrativas,+sob+pena+de+afronta+ao+princ%C3%ADpio+constitucional+da+Separa%C3%A7%C3%A3o+dos+Poderes,+competindo-lhe+t%C3%A3o+somente+a+an%C3%A1lise+da+legalidade+de+tais+atos++++&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&ie=UTF-8&site=juris&access=p&oe=UTF-8&numProcesso=70074897448&comarca=Comarca%20de%20Porto%20Alegre&dtJulg=27/>

09/2017&relator=Almir%20Porto%20da%20Rocha%20Filho&aba=juris>. Acesso em: 01 out. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **BRASIL EM NUMEROS 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, v. 25, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2/bn_2017_v25.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Diagnóstico sobre os Juizados Especiais Cíveis**. Brasília: CNJ, 2013. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/181013_diagnostico_sobre_juizados.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2018.

_____. **Justiça em números 2017**. Brasília: CNJ, 2017. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/09/e5b5789fe59c137d43506b2e4ec4ed67.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

_____. **Justiça em números 2018**. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf>>. Acesso em: 29/11/2018

_____. **Os 100 maiores litigantes**. Brasília: CNJ, 2012. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2018.

_____. **Perfil do acesso à justiça os juizados**. Brasília: CNJ, 2015. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/06/b5b551129703bb15b4c14bb35f359227.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

_____. Relatório Analítico Propositivo. Justiça Pesquisa Políticas Públicas do Poder Judiciário. **Os maiores litigantes em ações consumeristas: mapeamento e proposições**. Brasília. CNJ, 2018. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/04/28383cca082cb68ac79144e7b40f5568.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2018.

DENARI, Zelmo; GRINOVER, Ada Pellegrini et al. **Código brasileiro de defesa do consumidor comentado pelos autores do anteprojeto**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

DIDIER JR, Fredie. **Direito processual civil: meios de impugnação às decisões judiciais e processo nos tribunais**. Salvador: JusPodivm, 2006.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2001.

FUNDAÇÃO PROCON SP. **No Brasil**. São Paulo: PROCON, 2014. Disponível em: <<http://www.procon.sp.gov.br/texto.asp?id=1146>>. Acesso: 30 nov. 2018.

GARAPON, Antonie. **O juiz e a democracia**: o guardião de promessas. 2 ed. Rio de Janeiro: Renavan, 1999.

GRINOVER, Ada Pellegrini. BENJAMIN, Antônio H. de V. FINK, Daniel R. FILOMENO, José, G. B. WATANABE, Kazuo. NERY JUNIOR, Nelson. DENARI, Zelmo. **Código Brasileiro De Defesa Do Consumidor-Comentado Pelos Autores Do Anteprojeto**. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

LAZZARINI, Álvaro. **Tutela administrativa e relações de consumo**. Doutrinas Essenciais de Direito Administrativo. Revista dos Tribunais, vol. 6, p. 1135. São Paulo: Ed. RT, nov., 2012.

MARQUES, Claudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman V; MIRAGEM, Bruno. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**, 2 ed., São Paulo: Ed. RT, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

PROCON/SP. **Memória do PROCON**. São Paulo: Procon, 2015. Disponível em: <<http://www.procon.sp.gov.br/texto.asp?id=1146>>. Acesso: 30 nov. 2018.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais do processo administrativo no direito brasileiro. **Revista Trimestral de Direito Público**. n 17, p. 10, 1997.

SARMENTO, Daniel. **O neoconstitucionalismo no Brasil**: riscos e possibilidades. In: _____. (org). *Filosofia e teoria constitucional contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SECRETARIA NACIONAL DO CONSUMIDOR. **Atendimentos**. Disponível em: <http://sindecnacional.mj.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Asindec2016%3ASINDEC_Atendimento.wcdf/generatedContent> Acesso em 13 jun. 2018.